

Rapporto

numero
6359 R

data
30 agosto 2010

Dipartimento
FINANZE E ECONOMIA

Concerne

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 11 maggio 2010 concernente la richiesta di stanziamento di un credito complessivo di fr. 2'560'000.- per la realizzazione della soluzione informatica relativa al Nuovo Registro dei Contribuenti (NRC)

In ambito informatico gli adeguamenti periodici dei sistemi di gestione delle banche dati e dei software sono una costante. Inoltre per le amministrazioni pubbliche occorre tener conto che determinate modifiche legislative impongono, per poter essere attuate, anche delle modifiche nei sistemi di gestione e di controllo e l'adeguamento dei programmi informatici utilizzati.

È stato il caso, all'inizio del secolo, del passaggio alla tassazione annuale postnumerando che ha comportato un investimento importante (vedi M 5114), ma anche piccole modifiche implicano l'adeguamento dei sistemi informativi come ad esempio l'introduzione del nuovo numero d'assicurato AVS.

Il messaggio in oggetto rientra nel quadro di un rinnovamento periodico dei sistemi informatici a disposizione dell'amministrazione e, in particolare, si riferisce alla gestione dei dati dei contribuenti. E' necessario creare le infrastrutture tecniche per gestire il Nuovo Registro dei Contribuenti su basi più moderne e più orientate alle necessità del nostro Cantone.

Va ricordato che per rispettare i tempi dettati dal passaggio ad un regime di tassazione annuale postnumerando era stato deciso di affidarsi al modulo relativo al Registro dei contribuenti realizzato dalla società VRSG AG di S. Gallo su mandato dei Cantoni di S. Gallo e Zurigo. Questo modulo, però, ha evidenziato carenze strutturali di architettura informatica e soprattutto ha evidenziato un limite preciso: una visione del contribuente orientata al comune invece che al cantone (come applicata nel cantone di S. Gallo).

La componente "Registro dei contribuenti" non ha quindi potuto essere utilizzata nella sua integralità e si è dovuto far capo a componenti preesistenti o realizzate specificatamente dal Centro sistemi informativi (CSI) con la creazione di specifiche interfacce necessarie alla sincronizzazione tra le banche dati coinvolte.

Se all'inizio degli anni 2000 si pensava che l'alleanza con i Cantoni di San Gallo e Zurigo per la realizzazione della soluzione NAPEDUV (Natürliche Personen EDV-unterstützte Veranlagung) avrebbe permesso di proseguire una strategia comune di rinnovamento delle applicazioni fiscali (IBEST) necessari alla DdC, le difficoltà riscontrate dal Canton Zurigo hanno portato allo scioglimento dell'alleanza e indotto quel Cantone a lanciare un progetto autonomo.

Questi elementi hanno portato l'amministrazione ad una verifica completa degli strumenti informatici a disposizione in campo fiscale e ad una riflessione circa la strategia a medio-lungo termine da perseguire.

La verifica esterna effettuata nel 2005 giungeva a queste conclusioni: *“Nell’ambito dell’attuale soluzione IT per la gestione del Registro fiscale, le difficoltà riscontrate non potranno essere risolte in modo soddisfacente. Nuovi errori sono continuamente generati, che devono essere periodicamente verificati e corretti, con importante impegno da parte del Team FiscoNEW.*

I processi produttivi necessari a garantire una qualità dei dati adeguata sono molto complessi, impegnativi e associati ad un elevato fattore rischio. Coinvolgono le migliori risorse del Team FiscoNEW, che non sono di conseguenza disponibili per altri importanti compiti.

L’attuale soluzione tecnica per la gestione del Registro fiscale del Canton Ticino, concepita come combinazione dei sistemi presso il CSI e presso la VRSG, palesa importanti carenze concettuali, che non permettono di assicurare un supporto duraturo alle attività di gestione corrente. La soluzione tecnica adottata, con la sincronizzazione di più banche dati presso il CSI, la VRSG e la DDC per il registro fiscale del Canton Ticino deve essere semplificata. Purtroppo nessuna delle componenti coinvolte è, da sola, in grado di soddisfare le esigenze operative del Canton Ticino. È perciò necessario operare verso un Reengineering del registro fiscale del Canton Ticino, con l’obiettivo di realizzare un registro centralizzato di semplice concezione”.

Inoltre vi sono settori dove il supporto informatico è carente e non è data l’integrazione con il registro dei contribuenti o altri dove gli strumenti di gestione sono stati realizzati a tappe successive internamente al CSI.

Vi sono però anche aspetti positivi come la recente introduzione di una soluzione informatizzata per l’inventario e la gestione degli oltre 400'000 ACB (attestati di carenza beni) aperti di proprietà dello stato. Questa soluzione rappresenta la prima tappa del progetto per la gestione centralizzata degli incassi e potrebbe portare ad un aumento delle entrate di circa 5 milioni già nel 2010.

Anche per il contribuente sono stati fatti dei progressi significativi con la messa a disposizione dell’applicativo “eTax” per le persone fisiche. Ad oggi questa opportunità di compilare la dichiarazione d’imposta è utilizzata dal 33% dei contribuenti e ha un ulteriore potenziale di crescita. **A partire da quest’anno** anche le PG hanno a disposizione un programma per la compilazione in formato elettronico della dichiarazione d’imposta, con un lusinghiero tasso di rientro, superiore al 40%, significativo soprattutto considerata la novità dell’offerta. Oltretutto la compilazione informatizzata della dichiarazione permette alla DdC di ottenere notevoli benefici in termini di razionalizzazione del lavoro e - soprattutto - di qualità dei dati.

Il CSI in accordo con la DdC ha quindi deciso una moratoria degli interventi tecnici sull’attuale registro dei contribuenti, sia sulle componenti VRSG che CSI, così da evitare ripercussioni negative imprevedute sulla stabilità del sistema e di attuare poi una strategia in tre fasi:

- 1^a fase: potenziamento dello Status Quo, con lo scopo di mantenere l’attuale qualità del registro fiscale e limitare il fattore rischio connesso con la sua gestione
- 2^a fase: studio di fattibilità Registro dei Contribuenti
- 3^a fase: realizzazione del nuovo registro fiscale, nel rispetto della strategia IT della DdC

Questo modo di agire si è dimostrato corretto, dato che ad oggi la situazione relativa alla stabilità del sistema e alla qualità dei dati è da ritenersi buona, anche se onerosa in termini di risorse impiegate per la tenuta a giorno e per i controlli periodici. Inoltre è stato concluso lo studio di fattibilità del nuovo registro dei contribuenti (NRC allegato al messaggio) e si è pronti per la realizzazione pratica.

SOLUZIONI INTERNE OD ESTERNE

Affidare l'elaborazione degli strumenti informatici a ditte esterne o produrre tutto in casa? Questo rimane il quesito di fondo.

Attualmente sono operative delle soluzioni realizzate dal CSI negli anni 70 e 80. Evidentemente la vetustà di questi applicativi si fa sentire soprattutto a livello di architettura del sistema che ne limita l'estensione se non addirittura le impedisce e rende quasi impossibile l'integrazione con nuove componenti. L'evoluzione che vi è stata a livello informatico e di linguaggi di programmazione rende difficile inoltre reperire sul mercato persone con le capacità tecniche per poter garantire la manutenzione di questi vecchi applicativi e le risorse interne che attualmente se ne occupano raggiungeranno in tempi brevi l'età della pensione.

D'altro canto la soluzione della gestione in Outsourcing pone altri problemi, legati soprattutto all'impossibilità, una volta vincolati ad un unico fornitore esterno, di far valere le leggi di mercato.

Anche la possibilità di realizzare applicativi in collaborazione con altri Cantoni non si è dimostrata del tutto soddisfacente. Questa soluzione, caldeggiata anche dal parlamento con il rapporto sul M5114, presenta dei limiti in considerazione delle realtà organizzative e operative spesso differenti e difficilmente replicabili. Inoltre i costi sono elevati, i tempi lunghi e le possibilità di personalizzazione della soluzione, dettate da mutate realtà legislative o esigenze organizzative, sono limitate.

LE LINEE DIRETTRICI STRATEGICHE DELLA DdC

La direzione della DdC, facendo tesoro delle esperienze sin qui vissute in ambito informatico ha ritenuto di rivedere le linee direttrici sulle quali intende operare e sulle quali ridefinire l'architettura del sistema informativo integrato.

1.1 Principi generali

- Assicurare le prestazioni di competenza della DdC;
- migliorare i processi lavorativi, così da contenere i tempi ed i costi e minimizzare gli errori;
- rendere accessibile, trasparente e comprensibile l'informazione per i cittadini, dalle informazioni generali all'incarto personale;
- migliorare il flusso finanziario contribuente/Stato;
- migliorare la flessibilità e l'adattabilità alle modifiche legislative;
- coinvolgere l'utente interno ed esterno nella ricerca delle migliori soluzioni;
- accelerare i tempi di rinnovamento delle attuali soluzioni informatiche ricorrendo, dove possibile e una volta definite le modalità di interfacciamento con le componenti principali, ad uno svolgimento in parallelo dei progetti settoriali.

1.2 Registro dei contribuenti

- Garantire la completezza dei dati;
- automatizzare l'allestimento del registro dei contribuenti;
- garantire una possibile interazione con altre unità amministrative;
- semplificare la compilazione della dichiarazione d'imposta;
- ottimizzare il processo di rientro delle dichiarazioni d'imposta.

1.3 Accertamento

- Recuperare automaticamente il maggior numero possibile di dati trasmessi con la dichiarazione d'imposta;
- facilitare l'accesso dei collaboratori ai dati pertinenti (dossier elettronico, interazione tra persone fisiche e persone giuridiche, ecc.);
- assistere l'attività di accertamento (istruzioni on-line, controlli di plausibilità avanzati, ecc.);
- automatizzare dove possibile l'attività di accertamento.

1.4 Esazione

- Emettere acconti conformi alla situazione del contribuente;
- automatizzare al massimo le attività d'incasso e di rimborso;
- gestire in maniera consolidata tutti i tipi di conti;
- centralizzare alcune attività d'incasso per lo Stato;
- offrire a pagamento prestazioni d'incasso ad altri enti pubblici.

1.5 Strumenti di pilotaggio

- Fornire degli strumenti di supporto alle decisioni politiche (analisi statistiche e simulazioni periodiche e ad-hoc);
- disporre anticipatamente di dati relativi alla possibile evoluzione del gettito fiscale;
- migliorare gli strumenti di gestione e controllo con l'estensione delle possibilità di elaborazione dei dati (elaborazione di statistiche e simulazioni, controlli di plausibilità, gestione delle priorità, verifiche sulla produzione, ecc.).

La strategia e le linee direttrici impostate dalla DdC sono assolutamente condivisibili, sia per quanto riguarda gli aspetti che vanno a vantaggio del cittadino contribuente, sia per quanto riguarda il miglioramento del sistema di lavoro della DdC stessa. Inoltre non è da sottovalutare l'aspetto degli strumenti di pilotaggio che hanno un ruolo chiave nel permettere scelte politiche e modifiche legislative.

PUNTI CARDINE DELLA FUTURA ARCHITETTURA INFORMATICA

Gli approfondimenti eseguiti con l'Università di Zurigo e il CSI hanno portato la DdC a stabilire le basi sulle quali sviluppare i futuri sistemi di gestione:

- I. Le disponibilità delle banche dati e l'attività di produzione dovranno essere assicurate dal CSI. Le soluzioni da implementare o realizzare dovranno di conseguenza essere nel limite del possibile tecnicamente compatibili con l'architettura standard - apparecchiature, banche dati, sistemi operativi e linguaggi di programmazione - approvata dal CSI.

- II. Le componenti principali - trasversali ai singoli settori di competenza della DdC - sono il "registro dei contribuenti" e l'"esazione". In questi ambiti sono particolarmente elevate le esigenze in termini di flessibilità e di modularità del sistema, così da poter fornire un adeguato supporto alle applicazioni specifiche ai singoli settori che saranno successivamente integrate sulla medesima piattaforma, come pure ad eventuali applicazioni esterne alla DdC.
- III. Sulla piattaforma base, in maniera progressiva e a tappe, potranno inserirsi i moduli specifici, da realizzare in modo completamente indipendente e autonomo dagli altri, sulla base delle indicazioni delle unità amministrative alle quali è assegnata la responsabilità della gestione operativa dei soggetti fiscali interessati.

MESSAGGI PUNTUALI E NON CREDITO QUADRO

In alcuni cantoni è stato scelto lo strumento del credito quadro per lo sviluppo dei nuovi sistemi informatici utilizzati da parte del fisco. A Zurigo, per esempio, il Gran Consiglio ha votato nel marzo del 2004 un credito quadro di 139 milioni per realizzare entro il 2015 un nuovo sistema informativo composto da 12 moduli.

Tradizionalmente però nel Canton Ticino i progetti informatici non fanno capo a crediti quadro e la DdC ha optato per la richiesta di singoli crediti da presentare quando contenuti funzionali, tempi e costi di implementazione dei singoli moduli saranno sufficientemente maturi. Questa soluzione potrebbe avere il difetto di allungare i tempi di rinnovo dei vari programmi di gestione, ma permette una maggior informazione e un maggior controllo sugli investimenti da parte del Parlamento.

E' oggi difficile poter stimare con precisione quale sarà l'impegno finanziario necessario a portare a compimento la nuova strategia, l'implementazione della nuova architettura informatica e dei moduli necessari, ma si può stimare che sull'arco di 8-10 anni saranno necessari 15-20 milioni di franchi.

IL NRC È IL PRIMO TASSELLO

Il Nuovo Registro dei Contribuenti, oggetto della richiesta di credito - è il primo tassello per la realizzazione concreta della nuova strategia. Per il momento è previsto per le sole persone fisiche, ma in seguito sarà ampliato alle persone giuridiche e ai contribuenti soggetti ad un'imposta alla fonte.

A pagina 15 e seguenti del messaggio sono elencate le esigenze del NRC e le sue funzionalità.

Dal punto di vista operativo sono state scartate soluzioni informatiche già sul mercato perché non in grado di rispondere alle esigenze definite a livello di strategia e di architettura. Si è quindi optato per la realizzazione ex-novo di un Registro dei Contribuenti Centralizzato presso il CSI. Questo dovrà poi essere integrato con il sistema esterno VRSG-SN utilizzato per l'accertamento.

ASPETTI FINANZIARI E TEMPORALITÀ DELL'NRC

La realizzazione del progetto richiede il potenziamento transitorio di un'unità per la Divisione delle contribuzioni per il periodo previsto per la realizzazione del progetto (fine 2010 - metà 2013), mentre il CSI intende reperire le risorse supplementari sul mercato, con attribuzione di un mandato esterno per prestazioni di servizio.

La tabella seguente illustra la stima dell'impegno e i costi del progetto

Unità org.	Risorsa	Impegno [giorni]	Cash-out [fr.]
CSI	Apparecchiature e licenze	-	169'000
	Risorse interne	1'042	0
	Risorse esterne	1'431	1'786'700
DdC	Capo-progetto utente	-	260'000
	Risorse interne	789	0
VRSG	Manutenzione applicazione SN	75	135'000
	Riserva 10%		209'300
TOTALE		3'337	2'560'000

I tempi di realizzazione del NRC sono previsti in 26 mesi. Se operativo a pieno regime a partire da inizio 2011 è ipotizzabile un'entrata in produzione a partire dall'inizio della dichiarazione d'imposta delle persone fisiche per l'anno fiscale 2012, ad inizio 2013. Altre funzionalità meno prioritarie potranno entrare in produzione in tempi successivi. Il completamento del progetto potrà essere previsto nel corso del 2013.

NUOVI SERVIZI ANCHE PER I COMUNI

Il nuovo registro dei contribuenti sarà predisposto per la trasmissione informatizzata delle informazioni rilevanti ai fini fiscali dai comuni alla DdC:

Ritorno dei dati dei contribuenti ai Comuni interessati

Il nuovo registro contribuenti prevede che, a intervalli regolari, avvenga un'estrazione dei dati dal registro fiscale cantonale e che questi vengano inviati ai comuni in modo che sia possibile effettuare dei controlli di congruenza tra i rispettivi registri fiscali. Attualmente i Comuni, una volta trasmessi gli avvisi di mutazione, non hanno un riscontro sulle registrazioni effettuate a livello di registro centrale, se non indirettamente, alla ricezione della copia delle decisioni di tassazione e dei riparti

Avvisi di mutazione elettronici

Il nuovo registro contribuenti sarà predisposto alla ricezione degli avvisi di mutazione elettronici, sarà cioè pronto a ricevere, in un determinato formato e per il tramite di una rete di trasmissione da definire e ad elaborare i dati relativi alle mutazioni che un comune invia alla DdC. L'attivazione di questa possibilità potrà essere offerta ai Comuni solo dopo la messa in produzione delle componenti principali del nuovo registro dei contribuenti.

Feedback ai Comuni sulle mutazioni

Per i comuni che utilizzeranno la trasmissione elettronica delle mutazioni, sarà prevista una funzionalità di feedback che ne confermi la ricezione, fornisca un rapporto di elaborazione e ritorni eventuali mutazioni con errori.

La Commissione invita il CSI a voler sviluppare un sistema che permetta uno scambio elettronico con i Comuni di tutti i movimenti di natura fiscale (incassi, storni, riversioni, ecc.). Il finanziamento di questo servizio potrà essere negoziato con i Comuni interessati.

UNA CHIARA VISIONE PER IL FUTURO

Come detto questo progetto è solo la prima tappa di un rinnovamento strategico e strutturale del sistema informatico utilizzato dalla DdC. Il nuovo registro dei contribuenti conterrà in una prima fase (messaggio NRC) i dati relativi alle persone fisiche e alle comunioni ereditarie e si interfacerà con gli attuali sistemi di accertamento ed esazione delle imposte delle persone fisiche.

Sulla medesima piattaforma ed in tempi successivi si intende integrare anche soggetti fiscali differenti, principalmente le persone giuridiche - da interfacciare con un nuovo sistema di accertamento - e le persone assoggettate all'imposta alla fonte, anche in questo caso da interfacciare con una nuova soluzione informatica. La loro migrazione e gestione nell'ambito del nuovo registro dei contribuenti è però legata ai tempi di realizzazione dei rispettivi progetti di sostituzione delle applicazioni settoriali. Lo scopo finale è di avere, in un unico sistema, la gestione dei dati di registro di tutti i contribuenti del Canton Ticino.

Per quanto riguarda le tappe relative alla sostituzione delle applicazioni settoriali, esse sono da considerare come indicative, dato che fortemente influenzate dalla disponibilità di risorse da dedicare ai progetti, sia per quanto riguarda l'utente, sia per quanto riguarda il Centro Sistemi Informativi, come pure dallo stato di avanzamento dei progetti in corso.

In generale si può già affermare quanto segue:

- I lavori per la sostituzione del sistema di esazione sono in corso. Si prevede l'interfacciamento con il nuovo registro dei contribuenti. Il relativo studio di fattibilità, realizzato in collaborazione con il Centro Sistemi Informativi, è concluso e approvato dal Comitato di progetto. Si sta impostando la preparazione di un capitolato d'oneri, da sottoporre a procedura d'appalto pubblico. Il messaggio per la sostituzione del sistema esazione potrebbe essere presentato già nel corso del 2011.
- Il lancio dello studio di fattibilità per la sostituzione dell'applicativo per le Persone Giuridiche (PG), è previsto, nelle intenzioni della Divisione delle contribuzioni, per fine 2010 / inizio 2011. La disponibilità delle risorse necessarie al progetto non è però ancora confermata, come pure sconosciuti sono i tempi di realizzazione. A titolo indicativo, il relativo messaggio potrebbe essere presentato nel corso del 2012. In questo progetto sarà affrontata la problematica dell'estensione del nuovo registro dei contribuenti anche alle persone giuridiche e della relativa migrazione dall'attuale sistema.
- Nell'ambito delle imposte alla fonte è in fase di realizzazione un progetto di estensione dell'attuale applicazione, che permetterà ai datori di lavoro la trasmissione dei conteggi trimestrali ed annuali, compresi i dati relativi ai singoli assoggettati, su piattaforma Internet. Questa soluzione è basata sull'attuale registro dei contribuenti, limitata ai soli datori di lavoro. L'entrata in produzione è prevista nel 2012. L'integrazione dei dati di registro con il nuovo registro dei contribuenti sarà realizzata in tempi successivi alla messa in produzione del nuovo registro dei contribuenti, indicativamente dal 2014.
- I crediti aggiuntivi, ad eccezione di quello per l'esazione, saranno verosimilmente richiesti a partire dal 2013-2014, a dipendenza dello stato di avanzamento lavori dei singoli progetti.

CONCLUSIONI

La Commissione della gestione e delle finanze ritiene che la DdC abbia lavorato in modo pragmatico per dotarsi di una visione a medio termine delle necessità informatiche che permetteranno un lavoro più accurato e una semplificazione delle procedure per tutta una serie di utenti. Gli investimenti previsti sembrano siano stati valutati con oculatezza e l'intenzione di procedere a tappe solo dopo una valutazione dei progetti entrati in produzione dovrebbe permettere di mantenere un controllo di qualità e di efficacia rispetto all'impegno e alle spese sostenute.

In un primo tempo l'impegno a livello di risorse sarà importante anche perché accanto alla messa in produzione dei nuovi applicativi e delle nuove banche dati, occorrerà mantenere in efficienza i vecchi sistemi in modo da non creare problemi alla normale attività della divisione. Una volta conclusi i progetti di implementazione delle nuove architetture e dei nuovi applicativi vi sarà sicuramente un miglioramento qualitativo del lavoro, sia per ciò che riguarda i dati dei contribuenti, sia per le possibilità di accertamento. Inoltre - e non è da sottovalutare - anche la collaborazione attiva con i comuni ne beneficerà.

Certo il lavoro ancora da svolgere è impegnativo e vi sono ancora molti aspetti da definire, ragion per cui qualche intoppo o alcuni ritardi rispetto alla pianificazione di progetto potrebbero esserci, ma le premesse sembrano convincenti e - soprattutto - ragionevolmente adatte alla nostra realtà cantonale.



Fatte queste considerazioni, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Parlamento a votare il Decreto legislativo annesso al messaggio n. 6359.

Per la Commissione gestione e finanze:

Michele Foletti, relatore

Bacchetta-Cattori - Beltraminelli - Bertoli - Bignasca A. -

Bobbià - Brivio - Celio - Chiesa - Ghisletta R. - Gobbi N. -

Jelmini - Merlini - Orelli Vassere - Vitta